Ombudsman
ONTARIO

CHIEN DE GARDE DE L'O

OMLET

Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques

RAPPORT ANNUEL

Ombudsman
ONTARIO
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

La loi sur la transparence (*Sunshine Law*)

– conseils sur la tenue des réunions à huis clos

Durant tout rassemblement informel de membres du conseil municipal, de comités ou de conseils locaux :

- Prenez garde de ne pas entamer de discussions qui feront avancer la prise de décisions ou réaliseront un travail préparatoire aux décisions.

Avant de commencer une séance à huis clos, considérez ces questions :

- Une résolution a-t-elle été adoptée en séance publique, indiquant qu'un huis clos serait tenu et faisant référence au sujet à discuter ainsi qu'à l'exception applicable en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*?
- Pour les séances « d'éducation et de formation », le sujet à discuter relève-t-il de cette exception et la résolution mentionne-t-elle spécifiquement le par. 239 (3.1) de la *Loi sur les municipalités*?
- Toutes les questions à considérer à huis clos relèvent-elles d'une ou de plusieurs exceptions citées à l'art. 239?
- Des documents détaillés – ou idéalement des enregistrements audio ou vidéo – sont-ils conservés?

Pendant la séance à huis clos, considérez ces questions :

- Toutes les questions discutées sont-elles autorisées par la résolution de tenir un huis clos?
- Tous les votes portent-ils uniquement sur une question de procédure ou sur des directives ou des instructions à donner aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, comme l'autorise le par. 239 (6)?

À la reprise de la séance publique, considérez cette question :

- Un compte rendu donnant le maximum possible de renseignements a-t-il été fait au public à propos de ce qui s'est passé durant le huis clos (sans porter atteinte à la raison de tenir ce huis clos)?

En cas de doute, ouvrez la réunion au public.

Si vous avez la moindre préoccupation à propos d'une réunion à huis clos, communiquez avec OMLET au **1-800-263-1830** ou à **info@ombudsman.on.ca**.

Nous pourrons vous donner des renseignements généraux sur les exigences relatives aux réunions publiques.

Pour porter plainte, veuillez remplir un formulaire de plainte à www.ombudsman.on.ca ou appeler le **1-800-[illegible]-1830**.

On peut se procurer des exemplaires de cette carte, ou du *Guide des réunions municipales ouvertes au public – Loi sur la transparence administrative en Ontario*, en faisant une demande au téléphone ou par courriel, comme indiqué ci-dessus, ou auprès du

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario,
483, rue Bay, 10e étage, Tour Sud,
Toronto (Ontario) M5G 2C9

OMLET

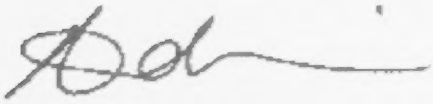
Le 30 octobre 2012

L'honorable Dave Levac
Président
Assemblée législative
Province de l'Ontario
Queen's Park

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 11 de la *Loi sur l'ombudsman*, j'ai le plaisir de vous présenter mon rapport annuel sur le travail de mon Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (Open Meeting Law Enforcement Team – OMLET) pour la période du 1er avril 2011 au 31 août 2012, afin que vous puissiez le déposer à l'Assemblée législative.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes sincères salutations.



André Marin
Ombudsman

Bell Trinity Square
483, rue Bay, 10e étage, Tour Sud
Toronto (Ontario)
M5G 2C9

Téléphone : 416-586-3300
Ligne des plaintes : 1-800-263-1830
Télécopieur : 416-586-3485 ATS : 1-866-411-4211

Site Web : www.ombudsman.on.ca
Facebook : Ontario Ombudsman
Twitter : @Ont_Ombudsman

Table des matières

Message de l'Ombudsman 5

Tenir les portes ouvertes 5
Vérité et conséquences 8
Notre façon de travailler 10
Gratuit et confidentiel 11
Résolution ultra-ultra rapide 12
Quand nous enquêtons 13
Appel au renfort des avocats 14
Possibilité de commenter 15
Faire passer le message 16
Pour mémoire 18
Les chiens de garde ont des dents 19

Bilan de l'année : Thèmes qui ressortent des enquêtes – du 1er avril 2011 au 31 août 2012 21

Simple repas ou violation de la loi? 22
Par aveuglement 23
Qui organise la réunion? 23
Les règles s'appliquent à vous aussi 24
Circonstances exceptionnelles 24
Sécurité des biens 25
Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée 25
Éducation ou formation 26
Litiges actuels ou éventuels 26
Question en vertu d'une autre loi 26
Voter en secret 27
Bien consigner les faits 27

Communications et liaison 28

Exposés de cas 30

Canton d'Adelaide-Metcalfe 30
Ville d'Amherstburg 30
Cité de Clarence-Rockland 31
Municipalité de Grey Highlands 31
Ville de Hamilton 32
Cantons unis de Head, Clara et Maria 32
Municipalité de Lambton Shores 33
Canton de Larder Lake 33
Ville de London 34
Ville de Midland 34
Ville du Grand Sudbury 35

Vos commentaires 36

Annexe – Statistiques des plaintes 39

Plaintes reçues et violations constatées de la loi sur la transparence, par municipalité 39
Municipalités où l'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les plaintes à propos des réunions à huis clos) 40
Raisons les plus couramment invoquées pour tenir des réunions à huis clos 42

Message de l'Ombudsman

PHOTO: FRED LUM/GLOBE

C'est avec plaisir que je publie ce premier Rapport annuel sur le travail effectué par mon Bureau pour faire respecter les textes de loi sur les réunions publiques en Ontario – responsabilité que nous assumons depuis le 1er janvier 2008.

Pourquoi un rapport distinct? Parce qu'après avoir veillé pendant près de **cinq ans** à la bonne application de la « loi sur la transparence » [*Sunshine Law*], notre expérience nous a montré que cette question mérite à elle seule un coup de projecteur.

Partout dans la province, nous avons vu combien les Ontariens se passionnent pour la transparence au sein de leurs gouvernements locaux. En revanche, nous avons constaté que les municipalités interprétaient très différemment les règles à suivre. Certaines rendent compte très strictement de leurs activités à leurs citoyens et adoptent résolument l'ouverture. D'autres se montrent outrageusement secrètes, soupçonneuses et contrariées à l'idée même de pouvoir faire l'objet d'une enquête. Beaucoup aussi sont pleines de bonnes intentions mais fort déconcertées par les complexités de la loi.

Le temps est venu de faire clairement la lumière sur le processus même et de répondre aux questions persistantes du public et des élus – tout ceci dans l'esprit de la loi. Ce rapport est l'occasion d'examiner où en est la « loi sur la transparence » en Ontario, de se pencher sur les pratiques les plus exemplaires et les plus déplorables que nous avons observées parmi les municipalités, et de clarifier les règles des réunions publiques ainsi que les processus d'enquête de notre Bureau.

Tenir les portes ouvertes

La « loi sur la transparence » en Ontario a évolué lentement.

Depuis toujours en Ontario – en fait, depuis bien avant la Confédération – la loi enjoint aux municipalités de tenir régulièrement des réunions de leur conseil municipal, ouvertes au public. Cette exigence a été élargie par la suite pour inclure les réunions des conseils locaux, de même que les réunions spéciales et les réunions de comités.

Mais jusqu'en 2008, le seul recours pour faire dûment appliquer la loi sur les réunions publiques était de se tourner vers les tribunaux. Pour la plupart des citoyens, cette option n'était pas réaliste et les dirigeants municipaux étaient donc rarement amenés à rendre des comptes quand ils tenaient des réunions à huis clos illégales.

Le 1er janvier 2008, les Ontariens ont finalement acquis le droit de demander une enquête sur les réunions qui, selon eux, enfreignaient les exigences relatives aux réunions publiques ou les règlements municipaux de procédure, comme indiqué dans la *Loi de 2001 sur les municipalités**.

* La Ville de Toronto a les mêmes obligations pour les réunions publiques en vertu de la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*.

Le fait même que nous envisagions la notion que l'Ombudsman puisse examiner les questions municipales est un formidable pas en avant.

– John Gerretsen, alors ministre des Affaires municipales et du Logement, parlant de la modification de la *Loi sur les municipalités* en vue de permettre au public de porter plainte (cité dans le *Hamilton Spectator*, 26 juin 2006)

En vertu de cette Loi, toutes les municipalités doivent avoir un enquêteur chargé des plaintes sur les réunions à huis clos – par défaut, il s'agit du Bureau de l'Ombudsman, mais les municipalités peuvent aussi désigner l'enquêteur de leur choix. En plus d'enquêter sur les plaintes à propos de plus de 500 organismes gouvernementaux provinciaux, mon Bureau joue le rôle d'enquêteur auprès de quelque **191** des **444** municipalités de l'Ontario.

Puisant dans ses propres ressources, mon Bureau a accepté cette responsabilité supplémentaire et a formé une équipe d'enquêteurs et d'agents de règlement préventif appuyés par un avocat, appelée l'**Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques - ou OMLET** (acronyme anglais). Nous avons choisi un acronyme facile à retenir car une grande partie des responsabilités de cette équipe, en plus des enquêtes, est de faire un travail de liaison avec les conseillers municipaux et le public pour mieux faire connaître la loi sur la transparence.

Depuis le début de 2008, nous avons reçu plus de **500** plaintes à propos de réunions municipales. Sur ce total, **313** provenaient de municipalités où nous étions l'enquêteur; les autres émanaient de municipalités qui avaient désigné leur propre enquêteur, et les dossiers ont été transmis en conséquence.

Bonne nouvelle : la plupart de ces plaintes ont été résolues rapidement, sans le moindre besoin de mener une enquête complète. Et dans les cas où une enquête s'imposait, nous avons constaté que, **le plus souvent**, les municipalités appliquaient correctement la loi sur la transparence. Quand elles fermaient une réunion au public, elles le faisaient en vertu des exceptions très précises permises par **l'article 239** de la Loi*.

La nouvelle loi fait ce qu'elle est censée faire. En général, on sait mieux que les politiciens doivent mener leurs affaires en public. les conseillers sont amenés à rendre des comptes dans les cas contraires, et ils promettent de faire mieux à l'avenir.

– Editorial, *Niagara Falls Review*, 7 juin 2008

* Les statistiques et les sommaires de nos enquêtes municipales datant du 1er janvier 2008 au 31 mars 2011 se trouvent dans les rapports annuels correspondants, sur notre site Web : http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Annual-Reports.aspx
Les rapports sur chacune des enquêtes municipales que nous avons menées se trouvent sur notre site Web, à la rubrique Enquêtes municipales : http://www.ombudsman.on.ca/Investigations/Municipal-Meetings/Cases.aspx

Ce rapport couvre notre plus intense période d'activités jusqu'à présent – soit **du 1er avril 2011 au 31 août 2012**. Durant cette période, nous avons reçu **128** plaintes et nous avons constaté **45** infractions à la loi sur la transparence – entre autres des cas de réunions qui n'auraient pas dû être fermées au public et de multiples violations de la *Loi sur les municipalités*, transgressions des règlements de procédure et mauvaises pratiques. Les problèmes allaient des votes illégaux à huis clos de certains conseils municipaux (dans un cas, pour une augmentation des salaires de ses membres) à la quasi-absence de compte rendu de leurs délibérations secrètes.

Dans plusieurs autres cas, j'ai constaté que les dirigeants municipaux frôlaient de trop près les limites de l'illégalité, enfreignant l'esprit de la loi, sinon la lettre. Dans ces cas – comme ceux où des conseillers municipaux ont tenu des rencontres suspectes, mais non illégales, lors d'un petit-déjeuner ou d'un déjeuner – j'ai fait des mises en garde constructives en préconisant d'éviter pareilles situations à l'avenir. Dans **34** cas, j'ai suggéré à la municipalité d'apporter des améliorations en adoptant des pratiques exemplaires.

Les problèmes soulevés par ces cas et les sommaires individuels sont présentés dans les parties **Thèmes** et **Exposés de cas** de ce rapport.

Dans tous ces cas, que la loi soit carrément enfreinte ou que les pratiques de la municipalité soient tout simplement insatisfaisantes, je fais des recommandations et je demande à la municipalité de les rendre publiques. L'objectif n'est pas de blâmer quiconque, mais de renforcer la transparence au sein des gouvernements locaux en veillant au respect de la loi et en recommandant des pratiques exemplaires.

En cette cinquième année de nos activités de surveillance, mon impression générale dans ce domaine est franchement mitigée.

Je crois que la loi sur la transparence constitue un progrès important dans le renforcement de la crédibilité des gouvernements municipaux et de la confiance que leur accorde le public. Les infractions flagrantes à la loi sont relativement rares. Mais les réactions des municipalités aux plaintes et aux enquêtes varient d'une ville à l'autre. Chez les conseillers, la confusion quant à la définition de « réunion » reste très répandue.

Beaucoup de travail et de sensibilisation restent à faire, et j'espère que ce rapport contribuera à répondre à ce besoin.

Vérité et conséquences

L'un des aspects les plus incompris de notre loi sur la transparence est la conséquence – ou le manque de conséquence – des infractions. À cet égard, l'Ontario accuse un grand retard par rapport à des instances aux États-Unis, où les lois sur la transparence sont établies de longue date et sont beaucoup plus strictes.

Comme l'a souligné Louis Brandeis, un ancien juge de la Cour suprême des États-Unis, **« la lumière du soleil est le meilleur désinfectant »**. Dans certains États, les tribunaux peuvent imposer de lourdes sanctions en cas de réunions à huis clos illégales. En Arizona et dans l'Iowa, les dirigeants qui transgressent les lois sur les réunions publiques sont passibles d'amendes et de destitution. Dans l'Illinois, une infraction aux règles des réunions publiques constitue un délit criminel, pouvant conduire à une peine de prison maximale de 30 jours et/ou à une amende de 1 500 $.

En Ontario, il n'existe pas de sanction de ce type. En tant qu'enquêteur sur les réunions à huis clos, mon seul pouvoir est de communiquer les résultats de mes enquêtes à la municipalité, au conseil local ou au comité en cause et de faire des recommandations pour remédier aux problèmes que j'ai identifiés. (Il en va de même pour les autres enquêteurs désignés par les municipalités, à la place de mon Bureau.)

Les dirigeants municipaux ont toute liberté d'accepter ou de rejeter mes recommandations. Mon seul pouvoir reste la persuasion morale. Les municipalités sont tenues de rendre mes rapports publics et, en fin de compte, les élus municipaux doivent rendre compte de leur conduite à leurs électeurs.

J'aurais aimé que la loi aille un peu plus loin et inclue certaines sanctions [pour les politiciens qui ne respectent pas la loi].

– Caroline Di Cocco, alors députée provinciale de Sarnia-Lambton (L), qui a proposé un projet de loi d'initiative parlementaire sur les réunions publiques en partie adopté dans le cadre du système de plaintes de la *Loi sur les municipalités*, citée dans le *London Free Press*, 8 janvier 2007

L'efficacité de mes recommandations repose en grande partie sur la bonne volonté qu'ont les responsables municipaux d'adhérer aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation inhérents à la loi sur la transparence.

Certaines municipalités ont pleinement collaboré à nos enquêtes sur les réunions à huis clos et en ont profité pour tirer des leçons et améliorer leurs pratiques. La **Ville d'Amherstburg** en est un excellent exemple. Après la parution de mon rapport d'enquête, *À portes closes*, en décembre 2011 – dans lequel j'avais conclu que le conseil d'Amherstburg avait enfreint la loi à plusieurs reprises – la Ville a intégré mes recommandations à une nouvelle politique sur les réunions à huis clos.

Nous avons toujours eu l'intention de respecter la Loi. Nous nous efforçons de travailler dans la transparence et la conformité. Nous essaierons de faire mieux à l'avenir.

– Le maire Wayne Hurst, Ville d'Amherstburg, cité dans le *Windsor Star*, 11 janvier 2012

Ce genre de changement ne se produit pas du jour au lendemain. Ce rapport faisait suite à mon **deuxième** examen des réunions à huis clos à Amherstburg – et nous avons fait un troisième rapport en juillet sur d'autres plaintes dans cette municipalité. Mais dans ce troisième cas, nous n'avons constaté aucune infraction à la loi. En fait, j'ai félicité le conseil municipal de sa collaboration et des améliorations qu'il avait apportées à ses processus. Amherstburg illustre clairement comment une bonne connaissance de la loi et du processus d'enquête mène à de meilleures pratiques et à plus d'ouverture de la part du gouvernement.

D'autres municipalités se sont montrées moins disposées à coopérer. À plusieurs reprises, les membres du conseil et les avocats de la **Ville de Hamilton** et ceux de la **Ville de London** ont publiquement critiqué certains aspects de notre processus d'enquête. De son côté, le conseil de la **Ville du Grand Sudbury** a été le plus réticent de tous à collaborer jusqu'à présent, 10 de ses 13 membres ayant refusé d'être interviewés durant notre enquête de juin 2012.

Notre façon de travailler

La plupart des municipalités auxquelles nous avons eu affaire depuis 2008 ont reconnu que notre Bureau suivait des méthodes claires, crédibles, résultant de 37 années d'expérience dans la surveillance sur ce vaste gouvernement provincial. Plusieurs des municipalités qui avaient décidé au départ de ne pas recourir aux services de notre Bureau pour leurs enquêtes sont revenues sur leur choix, comprenant que nos services étaient gratuits, rapides et efficaces.

Pour ceux qui ne sauraient pas très bien encore en quoi consiste notre travail, un rapide survol de nos activités s'impose.

En tant qu'officier de l'Assemblée législative de l'Ontario, je suis indépendant du gouvernement. Mes pouvoirs me viennent de la *Loi sur l'ombudsman*. Nous respectons les principes fondamentaux d'accessibilité, de confidentialité, d'impartialité et d'enquête appliqués par les ombudsmen partout dans le monde. Nos services sont gratuits pour tous les plaignants et toutes les municipalités.

> Le bureau d'André Marin s'est montré extrêmement efficace dans ses enquêtes sur les questions de mauvaise administration par le gouvernement, les organismes, les conseils et les commissions… Mieux encore, l'Ombudsman ne fait payer aucun acompte annuel, aucune rémunération quotidienne et aucuns frais. »
>
> – Editorial, *Sault Star*, 28 novembre 2007

Depuis que j'occupe le poste d'Ombudsman (j'ai été nommé en 2005 et mon mandat quinquennal a été reconduit en 2010), le gouvernement provincial a adopté et appliqué la très grande majorité de mes recommandations. De plus, nous avons obtenu l'excellente collaboration des très nombreux organismes ontariens qui ont fait l'objet de nos enquêtes.

Il en a été de même pour la plupart des municipalités. Toutefois, le personnel d'OMLET et moi-même nous sommes parfois heurtés à une résistance des conseillers, des maires, des secrétaires et des avocats municipaux, qui ont remis en question nos pratiques de longue date. Nous avons été confrontés à des manœuvres et à des querelles juridiques prolongées lors d'enquêtes qui auraient dû être claires et simples.

En précisant publiquement en quoi consiste notre travail, j'espère que ce rapport contribuera à rationaliser le processus pour toutes les parties prenantes.

Gratuit et confidentiel

Tout le monde peut se plaindre à l'Ombudsman à propos d'un service provincial ou d'une réunion municipale à huis clos. Nos services sont gratuits, car aucun obstacle ne devrait dissuader les plaignants. Ni les plaignants, **ni** les municipalités n'ont quoi que ce soit à payer.

Nous nous démarquons ainsi des autres enquêteurs engagés par certaines municipalités, qui demandent un acompte et des frais horaires pour leur travail d'enquêtes (jusqu'à **160 $** de l'heure).

> L'Ombudsman ne fait rien payer. [Avec les Local Authority Services,] le coût sera de 1 250 $ par jour… Ça revient à engager un conseiller quand on n'en a pas besoin.
>
> – Gunter Neumann, alors conseiller de la Ville de Mealord, cité dans le *Mealford Express*, 29 novembre 2007

Certaines municipalités imposent aussi des frais à quiconque porte plainte sur une réunion à huis clos; dans certains cas, elles font un remboursement s'il s'avère que la plainte est justifiée. Mais qu'il y ait remboursement ou non, ceci va à l'encontre des principes du travail de protection du citoyen et, à mon avis, à l'encontre de l'esprit de la loi sur la transparence. Aucun obstacle d'ordre financier ne devrait dissuader quiconque de porter plainte.

Toutes les plaintes adressées à mon Bureau sont strictement confidentielles. Cette confidentialité est caractéristique des pratiques des ombudsmen partout au Canada et dans le monde. En Ontario, elle est consacrée par la *Loi sur l'ombudsman*. Tout le monde doit se sentir libre de porter plainte, sans crainte de représailles. L'identité de tout plaignant est protégée et toute enquête est menée en privé.

Tout le monde peut porter plainte à propos d'une réunion à huis clos. Le plaignant ne doit pas forcément être un résident de la municipalité en question. Depuis 2008, des plaintes ont été déposées par des particuliers, des membres de groupes d'intérêt, des journalistes et même par des membres du personnel municipal et des conseillers municipaux. Mais peu importe qui porte plainte, l'identité du plaignant n'a **aucune** importance pour la question à examiner : une réunion à huis clos a-t-elle été tenue, et l'a-t-elle été ou non dans le respect de la loi sur la transparence? Nos conclusions s'appuient entièrement sur les faits, et non pas sur l'identité des plaignants.

La confidentialité ne permet pas simplement de protéger les plaignants contre toute attaque ou toutes représailles, mais garantit aussi que le processus reste apolitique. De plus, en tant qu'enquêteur indépendant et objectif, mon Bureau peut déterminer les mérites d'une plainte sans que la cause soit influencée par les parties prenantes.

Malgré cette réalité, certains dirigeants municipaux ont publiquement décrié cette pratique. En mars 2012, des conseillers de la **Ville de London** se sont indignés de ne pas pouvoir savoir qui s'était plaint de leur déjeuner-rencontre peu avant une importante réunion du conseil municipal sur le budget. Ils ont insisté sur le fait qu'ils avaient « le droit de confronter (leur) accusateur » et ils nous ont dénigrés parce que nous enquêtions sur des plaintes « anonymes ». Ils ont laissé entendre que ces plaintes étaient peut-être politiquement motivées et venaient « de mauvais perdants » du conseil, qui avaient de vieux griefs à régler.

D'autres conseillers ont fait des commentaires incendiaires similaires depuis 2008. Manifestement, ces comportements sont contraires aux principes de responsabilisation et de transparence incarnés par la loi sur la transparence.

En fait, les remarques désobligeantes de ces conseillers ne font que renforcer le besoin de protéger l'identité des plaignants, pour que personne n'hésite à s'exprimer et pour que les motifs des plaignants ne soient pas publiquement diabolisés.

Résolution ultra-ultra rapide

Dans toute la mesure du possible – qu'il s'agisse d'une plainte à propos d'un organisme provincial ou d'une réunion municipale à huis clos – nous nous efforçons de régler le problème en faisant une recherche préliminaire des faits et en communiquant avec les intéressés, sans faire d'enquête officielle et sans faire appel à toute la panoplie de nos pouvoirs.

L'équipe OMLET ne fait pas exception – elle est parvenue à régler **50 %** de toutes les plaintes dans les **deux mois** qui ont suivi leur dépôt dans les municipalités où l'Ombudsman est chargé des enquêtes.

Un règlement rapide des plaintes bénéficie à tous. Ce processus est intégré au fonctionnement de tous les bureaux d'ombudsmen et il est favorablement considéré par la grande majorité des organismes provinciaux et des municipalités sur lesquels nous exerçons une surveillance.

> J'ai vraiment été étonné de voir avec quelle rapidité le personnel [de l'Ombudsman] a réussi à comprendre la complexité du sujet.
>
> – Le maire Ray Millar, Canton de Tiny, cité dans le *Midland Free Press*, 29 décembre 2011

Nous avons donc été stupéfaits quand la **Ville de Hamilton** s'est opposée à cette approche, en janvier 2012, alors que nous avions réglé auparavant deux cas problématiques par des communications informelles avec les élus de cette Ville. En dépit des preuves d'efficacité données par une telle pratique, l'avocat alors employé par la Ville l'a critiquée dans un rapport qui a été publié. Je garde l'espoir qu'à l'avenir, les municipalités comprendront que, quand les circonstances le permettent, un règlement préventif peut être rapide, non conflictuel et économique.

Quand nous enquêtons

Quand mon Bureau ouvre une enquête officielle sur une plainte concernant une réunion à huis clos, c'est parce que nous avons examiné le problème, étudié les faits et déterminé qu'une enquête complète s'avérait nécessaire pour s'assurer que la municipalité a bien respecté la loi. Les plaignants ne sont pas « anonymes » – notre Bureau connaît leur identité, mais il la protège.

Toutes les plaintes ne se soldent pas par une enquête complète : **en fait, très peu le font**. Nous avons toute liberté de ne pas enquêter si nous considérons qu'il serait inutile ou incorrect de le faire, notamment quand nous déterminons qu'une plainte est frivole ou vexatoire.

Quand nous **enquêtons**, c'est après avoir fait un examen approfondi concluant à la gravité du problème. Même si, en fin de compte, OMLET constate dans bien des cas qu'il n'y a pas eu d'infraction à la loi sur la transparence, ceci ne veut pas dire que les plaintes n'avaient pas de mérite ou que les enquêtes n'étaient pas justifiées. En fait, beaucoup de ces enquêtes se sont avérées très constructives, révélant des pratiques qui n'étaient pas à la hauteur et que les municipalités ont améliorées de plein gré.

> Ça montre que quelqu'un surveille la situation. Le "même bon vieux modèle" n'est plus valable. Des gens vont contraindre les politiciens à se montrer honnêtes.
>
> – Paul Tetley, président de l'association des résidents, cité dans le *Hamilton Community News*, 23 février 2012

Nos enquêtes s'appuient sur des preuves concrètes. Nous examinons tout dossier, avis ou document concernant la réunion à huis clos en question, ainsi que les règlements municipaux de procédure. Nous interviewons les personnes qui étaient présentes pour déterminer ce qui s'est dit très exactement derrière les portes closes et pour conclure si la réunion relevait ou non des exemptions comprises dans la *Loi sur les municipalités*. Nos enquêteurs sont des professionnels chevronnés et mes conclusions reposent entièrement sur les faits recueillis durant l'enquête.

Appel au renfort des avocats

Bien que les infractions à la loi sur la transparence ne soient passibles d'aucune sanction et n'aient aucune conséquence juridique, certains élus municipaux semblent déterminés à croire que les enquêtes d'OMLET sont de nature accusatoire. Dans plusieurs cas, des conseillers ont automatiquement déclaré qu'ils ne voulaient pas être interviewés pour nos enquêtes sans être accompagnés de leur propre avocat. Ils ont fait opposition et ils ont érigé toutes sortes d'obstacles techniques – tout comme l'ont fait certains avocats municipaux – faisant progresser nos enquêtes à la vitesse de l'escargot.

En avril 2012, le conseil de la **Ville de London** est même allé jusqu'à approuver le remboursement de tous les frais juridiques engagés par les conseillers qui souhaitaient être représentés par un avocat durant nos entrevues à propos de leur déjeuner-rencontre – mais, en fin de compte, aucun des conseillers n'a choisi cette option. Toutefois, l'un d'eux a publiquement comparé son expérience de l'enquête à un épisode vécu dans un « état policier ».

Mes enquêtes ne sont ni conflictuelles, ni accusatoires. Ce sont simplement des exercices de collecte des renseignements. **Il est complètement inutile que les témoins soient représentés par des avocats durant les enquêtes de l'Ombudsman.** Chaque année, nous effectuons des centaines d'entrevues en l'absence d'avocats, dans le cadre d'enquêtes provinciales. D'ailleurs, les témoins n'ont pas droit à un avocat dans ces circonstances, étant donné qu'ils ne sont jamais interpellés et ne risquent jamais une arrestation. Aucun intérêt particulier n'est en cause qui puisse justifier une représentation juridique.

La question de l'avocat de la municipalité intervient également. Lors de notre enquête sur plusieurs réunions à huis clos tenues par la **Ville du Grand Sudbury** à la fin de 2011, tous les conseillers ont d'abord demandé à être accompagnés à nos entrevues par l'avocat de la ville. Nous ne l'avons pas permis, pour une bonne raison.

En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, mes enquêtes doivent rester privées. Conformément à cette Loi, et pour protéger l'intégrité de notre processus, nous n'autorisons pas la présence de représentants municipaux – dont celle des avocats agissant au nom d'une municipalité – lors de nos entrevues avec des témoins.

Nos méthodes d'entrevue encouragent les témoins, y compris ceux qui veulent « tirer la sonnette d'alarme » à propos de réunions à huis clos suspectes, à se montrer francs et ouverts avec nos enquêteurs. Elles veulent aussi minimiser tout potentiel d'influence externe, consciente ou inconsciente, sur les témoignages. L'avocat d'une municipalité présent à une entrevue de ce genre se trouverait en conflit d'intérêts – soit dans l'incapacité de représenter à la fois les intérêts d'un particulier et ceux de la ville.

Dans le cas de **Sudbury**, bien qu'ayant été avisés à plusieurs reprises de cette pratique, seuls trois des 13 conseillers municipaux et la secrétaire municipale ont accepté d'être interviewés. Les autres ont refusé de le faire sans la présence de l'avocat de la ville. Jamais je n'avais vu un tel échec sur le plan de la coopération.

> Il est ridicule de se faire accompagner d'avocats lors d'une enquête de l'Ombudsman, comme l'a fait remarquer M. Marin. Son Bureau n'arrête personne, n'accuse personne, ne poursuit personne. Dans pareil cas, M. Marin conclut simplement si une réunion aurait dû être publique. Pourquoi la ville devrait-elle mobiliser ses avocats pour une procédure si simple?
>
> – Brian MacLeod, *Sudbury Star*, 1er septembre 2012

Heureusement, **la plupart** des municipalités ont pleinement collaboré avec nous depuis 2008. Certaines ont même partagé avec nous des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat – alors qu'elles étaient en droit de ne pas le faire – car elles ont compris que l'intérêt du public y gagnerait et qu'il n'y avait aucun risque de divulgation abusive. En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, mon personnel et moi devons garder confidentiels ces renseignements. Nous sommes littéralement tenus au secret. Quand nous examinons une réunion à huis clos où des conseils juridiques ont été donnés, nous ne divulguons aucun renseignement protégé par le secret professionnel. Dans nos rapports, nous expliquons simplement que nous avons étudié les faits et que nous avons conclu que la réunion à huis clos avait été tenue en bonne et due forme, ou non.

Possibilité de commenter

Conformément à la *Loi sur l'ombudsman*, quand je fais paraître un rapport d'enquête, mon Bureau offre aux responsables concernés la possibilité d'examiner et de commenter mes constatations, conclusions et recommandations préliminaires avant la version finale et la parution du rapport. Ceci est vrai aussi pour les enquêtes d'OMLET.

Avant de recevoir un exemplaire d'un de nos rapports préliminaires, les responsables doivent signer un engagement de non-divulgation garantissant la confidentialité et l'intégrité de notre processus d'enquête. Ils doivent garder confidentiel ce rapport, qui ne peut être consulté et discuté avec d'autres personnes que si elles ont également signé un tel engagement. Le rapport préliminaire reste la propriété de mon Bureau; il ne doit pas être reproduit et doit nous être rendu pour une date déterminée.

Grâce à ce processus, les dispositions de confidentialité énoncées dans la *Loi sur l'ombudsman* sont respectées, et l'organisme qui a fait l'objet d'une enquête peut commenter l'ébauche préliminaire du rapport avant que sa version finale ne soit publiée.

Bien que des centaines d'organismes provinciaux et la plupart des municipalités n'aient eu aucun problème avec ce processus, certains dirigeants municipaux ont refusé d'accepter mes rapports préliminaires sur des réunions à huis clos en raison de questions de procédures techniques. Quelques-uns ont résisté en raison de leur interprétation (ou de celle de leurs avocats) des exigences concernant l'accès à l'information. J'ai fait connaître ma position à ce sujet dans mon rapport d'avril 2009, intitulé *Piratage de notre propriété*, à la suite de notre enquête sur une réunion à huis clos de la **Ville d'Oshawa**. En résumé, mon opinion et celle du bureau du **Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée** est la suivante : absolument rien dans la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* n'empêche les municipalités de se conformer au processus de nos rapports préliminaires, et nous nous attendons à ce qu'elles le fassent. Si des responsables municipaux refusent d'accepter, je publie mon rapport final sans leurs commentaires.

> La position adoptée par l'Ombudsman est très importante. Il protège le droit qu'a le public d'être informé du fonctionnement du gouvernement. Il aurait très bien pu décider d'ignorer les bouffonneries de la Ville au lieu de les exposer au regard du public mais, s'il l'avait fait, il aurait renoncé à sa responsabilité envers les citoyens de l'Ontario et il aurait cédé à une intimidation politique.
>
> – Joanne Burghardt, *Oshawa This Week*, 29 avril 2009

Faire passer le message

Quand je fais paraître un rapport final avec mon analyse des faits, mes conclusions et mes recommandations, je l'envoie à la municipalité pour qu'elle le rende public. Dans l'intérêt de la transparence et de l'efficacité, je demande aux municipalités de rendre public ce rapport dès que possible, pas plus tard qu'à la réunion suivante du conseil municipal. Le personnel d'OMLET fait un suivi auprès des municipalités pour vérifier qu'elles l'ont fait.

Une fois qu'une municipalité a publié mon rapport – en général en le plaçant sur son site Web – mon Bureau rend lui aussi public ce document en l'affichant en ligne à www.ombudsman.on.ca. Comme pour tous nos rapports et toutes nos activités publiques, nous utilisons divers moyens de communication pour diffuser la nouvelle et en informer le plus grand nombre possible d'Ontariens.

De nos jours, ceci veut dire utiliser les médias sociaux. En plus de publier des communiqués de presse comme il convient, de parler aux journalistes et d'afficher nos rapports sur notre site Web, mon Bureau se sert de Twitter, Facebook, YouTube et d'autres médias sociaux pour dialoguer avec le public. Nous procédons ainsi depuis plusieurs années pour informer les intéressés de notre travail et pour indiquer au public l'état d'avancement de nos enquêtes. Les causes examinées par OMLET ne font pas exception.

« Il est probablement en train de twitter à ce sujet", a dit [le conseiller Brad] Clark à propos de l'Ombudsman qui est fervent des médias sociaux. »

– *Hamilton Spectator*, 4 février 2012

Les rapports de l'Ombudsman sont faits pour être lus. Étant donné que mon seul pouvoir est la persuasion morale, il est crucial que j'informe le public de mes enquêtes et de mes recommandations. **Les municipalités ont toujours la possibilité d'être en désaccord avec moi, mais un rapport public leur donne la responsabilité d'expliquer pourquoi.** Le plus souvent, mes recommandations ont été acceptées – aussi bien par le gouvernement provincial que par les municipalités.

Communiquer au maximum notre processus – dans le respect de la confidentialité – contribue à la crédibilité et à la transparence de nos activités. Nous estimons que les médias sociaux sont idéaux pour le faire.

Depuis 2009, je gère personnellement le compte Twitter de mon Bureau (avec cette indication : « André Marin twitte personnellement, sauf indication contraire »). À mon avis, Twitter est un outil inestimable pour informer et mobiliser le public sur toutes sortes de questions. Les dossiers municipaux, en particulier, suscitent beaucoup de discussions sur Twitter dans les nombreuses communautés ontariennes où des utilisateurs actifs suivent de près leur gouvernement local.

Grâce à Twitter, j'informe les gens de nouvelles qui ne justifieraient pas un communiqué de presse traditionnel. Je leur dis par exemple que nous avons envoyé des enquêteurs dans une municipalité, ou que nous venons d'achever un rapport préliminaire. La réponse est très positive – exception faite de quelques conseillers comme ceux de la **Ville du Grand Sudbury**, qui ont été scandalisés que je twitte à propos de notre enquête dans leur municipalité en juin 2012. L'un des conseillers a même cité mes tweets comme raison de refuser une entrevue.

Ceux qui connaissent Twitter savent que les tweets sont généralement brefs, informels et directs. C'est un moyen très efficace de communiquer, qui est accepté par des centaines de millions de gens, et j'encourage les responsables municipaux à adopter cet outil de la panoplie médiatique actuelle. Les médias sociaux sont faits pour rester, jusqu'à ce que des moyens encore plus novateurs de communication prennent leur place, et je reste fermement déterminé à m'en servir.

Pour mémoire

Les municipalités pourraient aussi recourir à la technologie pour rationaliser tout le processus d'enquête sur les réunions à huis clos, en faisant tout simplement des enregistrements audio ou vidéo de telles réunions.

La *Loi sur les municipalités* stipule que les conseils municipaux, les comités et les conseils locaux doivent « consigner » leurs délibérations. Traditionnellement, ceci se fait sous forme de procès-verbal. Au cours des quatre dernières années, j'ai constaté que les méthodes de consignation des délibérations constituaient l'un des obstacles majeurs à des enquêtes rapides et exhaustives. Dans la province, les municipalités ne suivent pas des processus uniformes pour consigner leurs délibérations – selon la ville ou le village, le processus est bon ou mauvais, voire inexistant.

Certaines municipalités ontariennes font des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions publiques, qu'elles diffusent publiquement dans certains cas. Cette façon de procéder contribue à l'existence de comptes rendus clairs, complets et accessibles. Toutefois, quand les réunions ont lieu à huis clos, nous ne disposons trop souvent que de procès-verbaux insuffisants et cryptiques pour travailler. Dans beaucoup de municipalités, le secrétaire doit gribouiller ses notes tant bien que mal. Dans certaines, aucun compte rendu officiel n'est fait pour les réunions à huis clos.

Les enquêteurs d'OMLET sont donc régulièrement contraints de faire des entrevues détaillées des conseillers municipaux, puis de regrouper leurs témoignages souvent contradictoires, incomplets et vagues pour déterminer ce qui s'est passé derrière les portes closes. Le processus exige du temps, bien souvent inutilement.

Des enregistrements audio ou vidéo devraient être faits systématiquement, non seulement pour les séances publiques mais aussi pour les huis clos. Ceci contribuerait incommensurablement à garantir que les dirigeants ne s'écartent pas des exigences imposées par la loi une fois qu'ils s'isolent derrière des portes closes. De plus, les enquêteurs auraient accès à des comptes rendus clairs pour leur examen. Beaucoup d'enquêtes ne prendraient pas plus de temps qu'il n'en faut pour passer en revue un enregistrement – et les enquêteurs auraient beaucoup moins d'entrevues à faire.

> Avec un enregistrement audio, on a une transcription qui peut rester dans les dossiers et tout simplement être remise à l'Ombudsman en cas d'enquête. À mon avis, c'est un excellent outil de transparence.
>
> – Louise Parkes, alors conseillère de la Ville d'Oshawa, citée dans *Oshawa This Week*, 11 mars 2012

Je trouve l'idée brillante.

– Sam Merulla, conseiller de la Ville de Hamilton, cité dans le *Hamilton Spectator*, 24 février 2012

L'idée est loin d'être nouvelle. Aux États-Unis, plusieurs municipalités **exigent** des enregistrements audio ou vidéo des réunions à huis clos et d'autres instances ont décidé de faire de même pour renforcer la responsabilisation et la transparence lors de leurs délibérations. Par exemple, en Illinois, tous les organismes publics doivent enregistrer toutes leurs réunions; en Iowa, il doit y avoir un enregistrement audio de toutes les séances à huis clos; au Nevada, les organismes publics doivent faire des enregistrements audio de leurs réunions publiques et de leurs huis clos, ou faire transcrire leurs délibérations par un sténographe judiciaire.

Cette pratique est dans l'intérêt de toutes les municipalités de l'Ontario. En l'adoptant, les municipalités montreraient qu'elles sont certaines de suivre les règles, ce qui inciterait les communautés à avoir confiance dans la transparence et la responsabilisation de leur gouvernement local. Le processus permettrait aussi des économies de temps et de ressources pour nous tous.

J'encourage donc toutes les municipalités à se mettre à faire des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions à huis clos. Je continuerai de surveiller de près leurs pratiques de comptes rendus. Si ces pratiques ne s'améliorent pas, j'envisagerai de recommander au gouvernement de l'Ontario qu'il fasse des modifications de loi pour le leur imposer.

Les chiens de garde ont des dents

Que mon enquête soit provinciale ou municipale, l'organisme qui en fait l'objet garde toujours le dernier mot. Je ne peux aucunement imposer l'application de mes recommandations. Dans les affaires municipales, les **conseils municipaux dirigent le jeu**.

Les municipalités peuvent non seulement décider de ne pas mettre en œuvre mes recommandations mais (contrairement aux organismes provinciaux) elles peuvent même ne pas me choisir comme enquêteur.

En revanche, elles ne peuvent pas se soustraire à la loi sur la transparence. Le public a le droit de se plaindre à propos des réunions à huis clos et les municipalités doivent alors veiller à la tenue d'une enquête. **Elles ne peuvent pas se soustraire à leurs responsabilités.**

En outre, si elles choisissent le Bureau de l'Ombudsman comme enquêteur – ce qui leur garantit des services gratuits, rapides et crédibles, résultant d'une solide expérience – elles ne peuvent pas se soustraire à notre processus. Comme les milliers de responsables provinciaux que nous surveillons, les municipalités doivent coopérer à mes enquêtes, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*. Elles ne peuvent pas se soustraire à cette coopération.

Qui plus est, alors que la *Loi sur les municipalités* ne prévoit aucune sanction, la *Loi sur l'ombudsman* le fait. Ne pas se soumettre à mes exigences légales constitue une infraction provinciale, passible d'une amende allant jusqu'à 500 $ et/ou d'une peine de prison allant jusqu'à trois mois. En 37 ans, jamais aucune poursuite n'a été intentée en vertu de cette disposition. Je n'ai jamais exercé mon pouvoir pour porter des accusations en raison d'un manque de coopération, et je préférerais ne pas devoir le faire. Toutefois, **je suis prêt à recourir à tous les moyens disponibles pour garantir la coopération dans mon processus d'enquête, à l'avenir, afin de préserver son intégrité et de faire respecter la loi**.

À titre d'Ombudsman, mon intérêt est de défendre l'intérêt public – soit de veiller à ce que les municipalités respectent la loi. Les responsables municipaux doivent comprendre que les enquêtes sur les plaintes du public à propos de leurs réunions relèvent des responsabilités inhérentes à leurs fonctions au gouvernement local.

Les Ontariens souhaitent que tous les membres des conseils municipaux, des conseils locaux et des comités, de même que tous les employés et les avocats des municipalités, veillent à la bonne application des dispositions de la loi sur la transparence et de la *Loi sur les municipalités*. Ceci ne peut résulter que d'une adhésion cohérente et inconditionnelle aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation.

André Marin a délibérément et méthodiquement interprété la Loi de manière à ce que nous soyons dans l'ouverture et la transparence. »

– Brad Clark, conseiller de la Ville de Hamilton, cité dans le *Hamilton Spectator*, 13 janvier 2012

Bilan de l'année

Thèmes qui ressortent des enquêtes – du 1er avril 2011 au 31 août 2012

Au 31 août 2012, l'Ombudsman était l'enquêteur sur les réunions à huis clos pour **191** des **444** municipalités ontariennes.

Durant la période couverte par ce rapport, notre Bureau a reçu **172** plaintes sur des réunions à huis clos. Sur ce total, **128** plaintes provenaient de municipalités où l'Ombudsman est responsable des enquêtes (les autres plaintes ont été transférées à qui de droit).

L'Ombudsman confie l'examen et l'enquête des plaintes sur les réunions à huis clos à son Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET). Cette équipe a aussi pour rôle de sensibiliser le public et les municipalités aux exigences sur les réunions publiques.

En enquêtant sur de si nombreuses plaintes, nous avons constaté que des thèmes communs en ressortaient, révélant souvent des problèmes plus vastes nés du fait que les conseils municipaux bafouaient la loi ou l'interprétaient tout simplement mal. Voici les thèmes principaux de nos enquêtes de 2011-2012. Les cas particuliers sont discutés à la partie **Exposés de cas** de ce rapport.

Simple repas ou violation de la loi?

Durant la période couverte par ce rapport, nous avons reçu des plaintes à propos de déjeuners-rencontres dans la **Municipalité de Grey Highlands** et dans la **Ville de London**, ainsi qu'à propos d'un petit-déjeuner dans la **Ville de Hamilton**. La question qui se pose est la suivante : quand des conseillers se retrouvent à l'occasion d'un repas, est-ce qu'il s'agit d'une « réunion »?

S'appuyant sur la *Loi sur les municipalités* et sur la jurisprudence pertinente, l'Ombudsman a déterminé que, quand les membres d'un organisme se rassemblent **dans le but d'exercer le pouvoir ou l'autorité de cet organisme, ou dans le but de faire un travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité**, alors le rassemblement devrait être considéré comme une « réunion » – et devrait donc être soumis aux règles de la loi sur la transparence.

La distinction n'est pas toujours claire. Mais une chose est certaine : quand des membres d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité se retrouvent au restaurant, ils attirent sur eux l'attention et les soupçons du public. Le public a encore plus de doutes quand les rassemblements sont très proches de réunions officielles, où des décisions controversées seront prises.

Nous avons reçu plusieurs plaintes de cette nature au cours des quatre dernières années. En règle générale, nous devons alors nous poser la question suivante : le rassemblement avait-il un caractère purement social, ou constituait-il une réunion illégale à huis clos durant laquelle les participants ont fait avancer les affaires de la municipalité à l'abri des regards du public?

Jusqu'à présent, l'Ombudsman a conclu qu'aucun repas-rencontre de ce type n'avait enfreint les règles des réunions publiques. En revanche, comme il l'a répété maintes fois, ces circonstances devraient inciter les dirigeants municipaux à la prudence et ceux-ci devraient toujours être attentifs à l'interprétation que pourrait en faire le public.

> Soyons clairs et nets : il ne s'agit pas de savoir qui a fait une "petite bouffe" avec qui. Il s'agit de la conduite de représentants du public qui se sont engagés à respecter les règles relatives à leur poste. Et très clairement, l'une d'elles définit quand et comment les élus doivent se réunir et se conduire.
>
> – Phil McLeod, *London Community News*, 9 août 2012

Il est généralement bon pour les responsables municipaux d'avoir des contacts sociaux entre eux, d'apprendre à se connaître et de parler informellement de leurs activités. Rien ne les empêche de se réunir amicalement. Mais si un nombre suffisant d'entre eux se retrouvent pour constituer un « quorum » qui a légalement le pouvoir de mener les affaires de la municipalité, ils doivent veiller à ce que leurs échanges informels **se limitent à des sujets anodins**. La ligne de démarcation à respecter est mince et la tentation de discuter des affaires municipales peut s'avérer trop grande.

Les responsables municipaux doivent donc agir avec prudence. S'ils exercent leur pouvoir ou leur autorité – ou s'ils font un travail préparatoire dans ce but – quand ils se retrouvent au restaurant, ou même quand ils ont une « série » de discussions informelles, ils contreviennent à la *Loi sur les municipalités*.

Par aveuglement

Parfois, les dirigeants ne comprennent tout simplement pas que la loi sur la transparence s'applique à eux et à leurs réunions – et qu'ils ont commis une infraction. Apparemment, ce fut le cas de deux municipalités cette année.

Un quorum du conseil du **Canton d'Howick** s'est rencontré pour parler d'un contrat avec une tierce partie et tout le comité du personnel de la **Ville de Kearney** a interviewé un employé potentiel – tous deux ignorant qu'ils devaient observer les procédures sur les réunions à huis clos en vertu de la *Loi sur les municipalités*.

Qui organise la réunion?

Une variante de ce thème consiste en la participation des membres d'un conseil à des réunions organisées par d'autres organismes. Si les membres d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité sont invités par une tierce partie à une réunion privée, il se peut qu'ils doivent continuer à suivre les règles sur les réunions publiques.

L'Ombudsman a conclu que le conseil de la **Ville de Fort Erie** a tenu des réunions à huis clos illicites quand il a rencontré la Fort Erie Economic Development and Tourism Corporation, a discuté de son plan stratégique et de ses priorités puis a fait un travail préparatoire en vue de futures décisions. De même, le conseil du **Canton de Georgian Bay** a enfreint les règles quand il a participé à une réunion organisée par l'association locale des propriétaires de chalet et a demandé des suggestions sur plusieurs initiatives municipales.

L'Ombudsman a aussi conclu que le conseil de la **Ville d'Elliot Lake** a contrevenu à la *Loi sur les municipalités* quand un quorum du conseil a participé à une réunion de l'Elliot Lake Residential Development Commission et à une réunion de la Nuclear Waste Management Organization, en avril 2012. Aucune de ces réunions n'était ouverte au public. Et même si ces deux réunions avaient été organisées par de tierces parties, le conseil s'est alors clairement rencontré pour faire un travail préparatoire à de futures décisions. En ce sens, les conseillers n'ont pas respecté la loi sur la transparence et l'Ombudsman leur a vivement recommandé de suivre les règles des réunions publiques dans pareils cas à l'avenir.

Les règles s'appliquent à vous aussi

Parfois, nous avons affaire à des conseils ou des comités locaux qui ignorent que la loi sur la transparence s'applique à eux, tout comme aux conseils municipaux.

Si 50 % ou plus des membres d'une entité créée par une municipalité sont aussi membres d'un conseil municipal ou d'un conseil local, cet organisme est typiquement considéré comme un « comité » soumis aux règles des réunions publiques.

Par exemple, nous avons examiné le cas du comité de révision du règlement de procédure du conseil de la **Cité de Clarence-Rockland**, auquel la municipalité avait demandé d'obtenir et de communiquer des commentaires sur un nouveau règlement de procédure. Ce comité était composé de quatre membres du conseil et de deux membres du personnel municipal. L'Ombudsman a conclu que le comité aurait dû suivre la loi sur la transparence et tenir ses réunions en public.

Nous avons aussi conclu que le comité des petites variances du **Canton de Russell** était en fait un conseil local, soumis aux règlements sur les réunions publiques. Nous avons recommandé qu'à l'avenir, ce canton instaure un règlement de procédure exigeant que des avis des réunions de comité soient communiqués au public.

Circonstances exceptionnelles

Il existe neuf exceptions à la règle stipulant que les réunions municipales doivent se tenir en public. Ces exceptions sont énumérées à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. En voici le texte :

Les responsables municipaux **peuvent** considérer les sujets suivants à huis clos :

1. La sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local;
2. des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;
3. l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local;
4. les relations de travail ou les négociations avec les employés;
5. les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
6. les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin;
7. une question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi;
8. l'éducation et la formation des membres d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité, aucun membre ne discutant ou ne traitant autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil, du conseil local ou du comité.

Mais ils **doivent** considérer la question suivante à huis clos :

9. Une requête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et à la protection de la vie privée*.

Comme l'Ombudsman l'a souvent souligné, la loi indique clairement que les réunions à huis clos ne sont pas obligatoires dans les huit premières circonstances. Ces exceptions devraient être interprétées de façon étroite.

Pourtant, nous voyons souvent des cas où les municipalités ont élargi le sens des exceptions, ou les ont mal appliquées, pour justifier des réunions à huis clos. En voici quelques exemples.

Sécurité des biens

L'exception sur la « sécurité des biens » a normalement pour but de couvrir la protection des biens municipaux contre tout dommage ou perte physique ainsi que la protection de la sécurité publique liée aux biens municipaux. Nous recevons parfois des plaintes sur des réunions tenues à huis clos à la suite d'une interprétation trop large de cette exception. Ainsi, en novembre 2011, le conseil de la **Municipalité de Morris-Turnberry** a invoqué cette exception pour tenir une réunion à huis clos où il a été généralement question d'options pour les services de pompiers, sans rapport précis avec des préoccupations de sécurité des biens municipaux.

Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

Nous avons reçu de nombreuses plaintes à propos de réunions qui ont été tenues à huis clos en vertu de cette exception, alors qu'il n'était question ni de renseignements privés, ni de personnes qui pouvaient être identifiées.

Un exemple frappant s'est produit en février 2012, quand le conseil du **Canton de Leeds et les Mille-Îles** a essayé à tort de garder secrète une discussion sur une hausse de salaire de 60 % pour ses membres, en invoquant cette exception. La réunion a clairement porté sur les membres du conseil, à titre professionnel, et non pas sur des « renseignements privés » les concernant.

Le conseil de la **Ville de Hamilton** a indûment eu recours à cette exception en juin 2011 pour justifier l'étude de la dissolution de Hamilton Entertainment Convention Facilities Inc. Aucun membre du conseil ni aucun employé n'a été identifié et n'a fait l'objet de discussions, et rien de privé ne semble avoir été soulevé. Par la suite, l'avocat de la Ville a déclaré que le conseil municipal avait étudié des conseils « relevant du secret professionnel de l'avocat ». Mais ce n'était pas la raison invoquée par le conseil pour justifier son huis clos.

La **Ville de Midland** a tenu des réunions budgétaires à huis clos en décembre 2011 susceptibles de concerner des personnes pouvant être identifiées. Ces réunions se sont donc inscrites dans le cadre de cette exception. Mais le conseil a ensuite discuté d'autres éléments à huis clos, ce qui était inacceptable.

Le conseil du **Canton de The North Shore** a lui aussi mal appliqué l'exception des « renseignements privés » en janvier 2012 quand il a tenu une réunion à huis clos pour examiner des renseignements publics sur le nombre de vannes d'eau de diverses propriétés.

Éducation ou formation

Cette exception est souvent mal comprise ou appliquée trop généralement – comme l'a fait de multiples fois le conseil de la **Ville d'Amherstburg**. Dans son rapport de décembre 2011, l'Ombudsman a conclu que la Ville avait invoqué l'exception de « l'éducation ou la formation » pour justifier des réunions à huis clos où il avait discuté de sujets comme la planification stratégique, le plan officiel et le règlement de zonage, les dispositifs anti-refoulement, mais que les discussions avaient dépassé l'intention de l'exception et avaient inclus l'examen d'activités précises.

En janvier 2012, le conseil de la **Ville de Midland** a eu recours à cette exception pour tenir un huis clos durant lequel il a discuté de nombreux aspects de ses travaux – en fait, l'Ombudsman a conclu que rien dans les discussions ne relevait à juste titre de « l'éducation ou la formation ».

Litiges actuels ou éventuels

Cette exception permet aux municipalités de tenir des discussions en privé quand elles envisagent sérieusement une procédure judiciaire, réagissent à une vraie menace ou doivent se défendre en cas de litige actuel ou éventuel. Mais nous avons découvert que les municipalités avaient tendance à appliquer cette exception avec trop de zèle, souvent en l'absence de la moindre menace de litige.

Le conseil des **Cantons unis de Head, Clara et Maria** a invoqué cette exception pour se réunir à huis clos en octobre 2011, alors que la possibilité d'un litige à propos d'une plainte sur la conduite d'un conseiller restait hypothétique. Toutefois, cette même réunion avait inclus un autre sujet qui relevait de cette exception, et nous avons reçu des renseignements contradictoires sur les détails du huis clos.

En novembre 2011, le conseil de la **Municipalité de Lambton Shores** a tenu une réunion à huis clos où il a parlé d'un litige pouvant résulter de la violation d'un accord – mais aucune poursuite judiciaire n'était en cours, ni imminente. Le personnel d'OMLET a suggéré que l'exception des renseignements « protégés par le secret professionnel de l'avocat » aurait été plus pertinente.

Question en vertu d'une autre loi

Les organismes municipaux invoquent rarement cette exception, mais le conseil de la **Ville d'Amherstburg** y a eu recours de façon erronée pour tenir deux réunions à huis clos sur lesquelles l'Ombudsman a fait un rapport en décembre 2011.

Lors d'une de ces réunions, le conseil municipal a examiné des nominations au conseil de la bibliothèque et au conseil des services de police, tandis qu'à l'autre, il a considéré la nomination d'un membre au conseil des services de police et de deux conseillers à un comité municipal. Aucune « autre loi » ne donnait au conseil le droit de tenir ces réunions à huis clos.

Voter en secret

La *Loi sur les municipalités* est tout à fait claire dans sa mise en garde contre les votes tenus à huis clos – à moins que le vote ne porte sur une question de procédure ou ne vise à donner des instructions, par exemple au personnel. Mais souvent, les municipalités votent de manière inacceptable à huis clos.

Dans trois des quatre réunions de la **Ville d'Amherstburg** que nous avons examinées en 2011, le conseil avait voté à huis clos, parfois tout simplement « à mains levées » – ce qui est contraire à la *Loi sur les municipalités* et au règlement de procédure de cette Ville.

Notre enquête sur la **Ville de Midland** a aussi révélé que les conseillers avaient voté à huis clos de manière informelle et illégale à plusieurs reprises à la fin de 2011 et au début de 2012 – entre autres au sujet de leurs propres salaires et avantages.

Bien consigner les faits

Les municipalités, les conseils locaux et leurs comités sont tenus de consigner « sans remarques » toutes les résolutions, décisions et autres délibérations des réunions tenues en public ou à huis clos. Mais nous avons constaté que les comptes rendus des réunions publiques étaient généralement bien plus détaillés que ceux des réunions à huis clos. En fait, certaines municipalités ne font presque aucun compte rendu de leurs réunions à huis clos.

Notre enquête sur la **Ville de Midland** a montré que les procès-verbaux des réunions à huis clos du conseil n'indiquaient pas avec exactitude ce qui s'était passé durant ces réunions et qu'ils ne comprenaient pas le moindre renseignement sur les directives données au personnel durant ces séances.

L'Ombudsman recommande que les municipalités conservent des comptes rendus écrits complets de leurs réunions à huis clos – et mieux encore, qu'elles fassent des enregistrements numériques (audio ou vidéo).

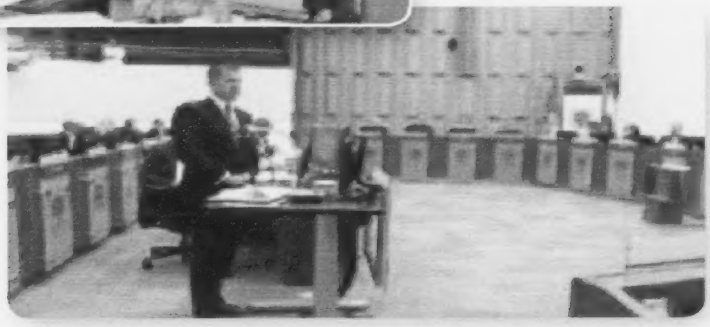
Communications et liaison

L'Ombudsman est fermement convaincu que la sensibilisation et l'éducation – du public et des responsables municipaux – sont cruciales pour améliorer la transparence au sein des gouvernements locaux et pour veiller à l'application correcte et uniforme de la loi sur la transparence partout en Ontario.

C'est pourquoi, depuis 2008, notre Bureau crée des produits de communication spéciaux afin d'aider tous les gens en Ontario à mieux comprendre les règles de la *Loi sur les municipalités*, le processus de plainte et les méthodes de l'Ombudsman. L'Ombudsman et le personnel d'OMLET ont visité des municipalités un peu partout dans la province et ont fait de nombreuses interventions publiques pour répondre aux questions sur les exigences relatives aux réunions publiques et sur nos enquêtes.

Notre *Guide des réunions municipales ouvertes au public – Loi sur la transparence administrative en Ontario*, publié en format de poche, donne un aperçu rapide des exceptions permises par l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. Il comprend une foire aux questions à propos de la loi et des processus suivis par l'Ombudsman, ainsi que des conseils pour les responsables municipaux et les membres du public qui souhaitent porter plainte. Jusqu'à présent, deux éditions de ce Guide ont été tirées et des exemplaires en ont été envoyés à chaque conseiller municipal et à chaque secrétaire municipal en Ontario – d'abord en 2008, puis après les élections municipales de 2010. À l'heure actuelle, ce sont quelque **10 000** exemplaires qui ont ainsi déjà été distribués. De plus, ce Guide est mis à la disposition du public et affiché sur notre site Web. (La page de couverture de ce rapport comprend une carte que les conseillers et les membres du public peuvent utiliser en tant que guide portatif sur les règles à suivre. On peut se procurer des cartes supplémentaires auprès de notre Bureau.)

27 août 2012 : L'Ombudsman André Marin s'adresse aux membres du Comité des priorités stratégiques et des politiques de la Ville de London.



Les questions portant sur les réunions publiques et les enquêtes d'OMLET ont considérablement retenu l'attention des médias au cours des quelques dernières années – 2011-2012 étant une période record. Le nombre de visites sur le site Web de l'Ombudsman et sur ses sites de médias sociaux (Facebook, Twitter, YouTube) montre aussi le vif intérêt du public pour ces enquêtes.

Notre site Web, qui a été remanié au milieu de 2012, comporte une section spéciale sur les **Enquêtes municipales** où se trouvent tous les rapports de l'Ombudsman à ce sujet, ainsi qu'une base de données appelée « **Trouvez votre municipalité** » où les internautes peuvent chercher qui enquête sur les réunions à huis clos dans chaque municipalité de la province.

Depuis la fin de 2007, quand les municipalités ont commencé à nommer des enquêteurs et à poser des questions sur le système de plaintes, l'Ombudsman et son personnel vont rencontrer les conseils municipaux à leur demande. La première de ces visites a eu lieu dans la **Ville de Fort Erie**, en décembre 2007, quand l'Ombudsman a pris la parole devant le conseil. Le personnel d'OMLET s'est lui aussi présenté durant les premiers temps au conseil de la **Ville de Halton Hills** et à celui de la **Municipalité régionale de Niagara**. Au fil des années, l'Ombudsman et son personnel ont fait de nombreux discours publics à propos de la loi sur la transparence, entre autres à des conférences pour les dirigeants municipaux.

L'an dernier a été particulièrement actif et productif, et le personnel d'OMLET a fait des présentations au conseil municipal de la **Ville d'Amherstburg** et à celui de la **Ville de South Bruce Peninsula**, ainsi qu'aux secrétaires des municipalités du **Comté d'Essex**. L'Ombudsman a pris la parole devant le conseil de la **Ville de London** en août 2012. La vidéo de sa présentation et de la séance de questions-réponses avec les conseillers a été diffusée en direct via notre site Web. Plus de **200** personnes ont regardé la diffusion en direct et beaucoup d'autres l'ont vue en différé sur notre site Web*. Il est également prévu que l'Ombudsman s'adresse au conseil de la **Ville du Grand Sudbury** en décembre 2012.

* On peut voir cette vidéo à : http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-(2).aspx

Exposés de cas

Canton d'Adelaide-Metcalfe

En réponse à une plainte sur une réunion à huis clos en mars 2012, OMLET a conclu que le conseil était en droit de discuter de questions juridiques et personnelles à huis clos. En revanche, le conseil avait examiné certaines questions qui avaient été ajoutées à l'ordre du jour à la dernière minute. Certaines indications ont montré que les questions étaient urgentes, mais nous avons avisé le conseil qu'en règle générale, il devrait informer préalablement le public de tout élément à considérer à huis clos. Nous avons aussi souligné que les résolutions autorisant les huis clos devaient décrire la nature générale des questions à considérer et que, à titre de pratique exemplaire, ces résolutions devraient indiquer très exactement l'exception de la *Loi sur les municipalités* qui a été invoquée pour justifier la tenue du huis clos.

En mars 2012, nous avons reçu des plaintes à propos d'une réunion privée organisée par une entreprise de développement de projets éoliens, à laquelle ont participé deux des cinq membres du conseil. Dans ce cas, OMLET a déterminé que l'entreprise avait invité des propriétaires terriens pour parler des mérites des éoliennes et qu'aucune question concernant les affaires du canton n'avait été discutée ou approfondie. Pour cette raison, cette réunion ne constituait pas une « réunion » du conseil.

Ville d'Amherstburg

En décembre 2011, l'Ombudsman a fait paraître son rapport intitulé *À portes closes*, dans lequel il a conclu que le conseil municipal d'Amherstburg avait enfreint la *Loi sur les municipalités* et son propre règlement de procédure à plusieurs reprises.

Le conseil avait illicitement discuté de nombreuses questions à huis clos, appliquant à mauvais escient l'exception de « l'éducation ou la formation » et celle « d'une question en vertu d'une autre Loi » – et il votait fréquemment de manière inacceptable à huis clos, a constaté l'Ombudsman.

L'enquête de l'Ombudsman a révélé d'autres pratiques problématiques, dont les suivantes : ordres du jour incomplets et inexacts des réunions, absence de comptes rendus publics informatifs sur les réunions à huis clos et ajout de questions aux réunions sans avis préalable. L'Ombudsman a fait sept recommandations pour encourager le conseil à respecter la Loi et à montrer plus de transparence dans ses pratiques de réunions à huis clos.

Pourtant, quand le conseil municipal d'Amherstburg a reçu le rapport de l'Ombudsman, il l'a considéré lors de deux réunions à huis clos. Ceci a déclenché une nouvelle enquête mais, cette fois, l'Ombudsman a conclu que le conseil n'avait pas enfreint la Loi, car il s'était réuni à huis clos pour considérer des questions relevant du secret professionnel de l'avocat (conseils juridiques de l'avocat de la ville) et avait suivi les procédures correctes.

En février 2012, OMLET a donné une formation au conseil municipal d'Amherstburg sur les exigences relatives aux réunions publiques. Depuis, le conseil a adopté les recommandations de l'Ombudsman préconisant plus d'ouverture dans ses pratiques et il a instauré une nouvelle politique sur ses réunions à huis clos.

Cité de Clarence-Rockland

Une série de rencontres informelles auxquelles avaient participé quatre des neuf membres du conseil en décembre 2010 a causé bien des soupçons chez le public. Après avoir examiné les plaintes sur ces réunions, OMLET a conclu que ces membres avaient cherché à recueillir des renseignements qui influenceraient sans aucun doute de futures prises de décision et avaient enfreint l'esprit des dispositions sur les réunions publiques. Nous avons incité les membres du conseil à se montrer extrêmement prudents et à ne pas laisser leurs conversations dériver vers un travail préparatoire aux activités du conseil lors de telles rencontres.

De plus, OMLET a constaté qu'une discussion générale de « la piètre qualité des services à la clientèle » qui avait eu lieu lors d'une réunion en mai 2011 ne relevait pas des exceptions permises aux règles des réunions publiques.

Nous avons aussi étudié une réunion à huis clos en juin 2011 où plusieurs éléments avaient été ajoutés à l'ordre du jour en toute dernière minute. OMLET a fait savoir au conseil qu'il ne devrait pas examiner de questions dans de telles circonstances, sauf en cas d'urgence. OMLET a aussi préconisé au conseil de modifier son règlement de procédure pour imposer l'adoption d'une résolution officielle avant l'ajout de tout nouveau point à l'ordre du jour d'une réunion.

Municipalité de Grey Highlands

Depuis quelques années, les éoliennes soulèvent des controverses dans les municipalités un peu partout en Ontario. Il n'a donc pas été surprenant qu'un déjeuner-rencontre entre trois membres du conseil municipal de Grey Highlands, son directeur général et un promoteur d'éoliennes commerciales ait provoqué une plainte du public. La plainte alléguait que le déjeuner-rencontre était une réunion tenue indûment à huis clos, qui avait influencé le vote par lequel le conseil avait accordé un contrat pour la construction d'éoliennes un peu plus tard ce jour-là.

Durant l'examen fait par OMLET, nous avons appris que les représentants de l'entreprise d'éoliennes étaient tout simplement arrivés au restaurant où les dirigeants municipaux se trouvaient pour déjeuner et qu'ils avaient demandé à se joindre au groupe. Nous avons été informés qu'il n'y avait eu aucune discussion à propos des points inscrits à l'ordre du jour de la réunion en après-midi.

Peu après le déjeuner, le conseil avait tenu une réunion publique durant laquelle il avait considéré une recommandation du personnel disant qu'il n'y avait aucune raison légale de ne pas approuver des accords avec l'entreprise d'éoliennes, sauf pour une question ayant trait à un emplacement. Après avoir obtenu des conseils juridiques à huis clos, le conseil avait voté en public pour approuver des permis de construction d'éoliennes dont la mise en place avait été prévue par un accord précédent.

Bien que notre examen du déjeuner-rencontre ait conclu qu'il n'y avait pas eu d'infraction à la *Loi sur les municipalités*, le personnel d'OMLET a fait savoir au conseil que tenir de telles rencontres peu avant des réunions officielles du conseil pouvait susciter tout naturellement des soupçons. Dans ces circonstances, les membres du conseil doivent bien veiller à ce que leurs conversations à bâtons rompus ne divergent pas vers des sujets inacceptables.

Exposés de cas

Ville de Hamilton

OMLET a enquêté sur une plainte alléguant que trois conseillers membres du sous-comité municipal de proposition à la LNH, ainsi qu'un autre conseiller, avaient enfreint les règles des réunions publiques quand ils s'étaient rencontrés pour un petit-déjeuner en janvier 2011 en compagnie de l'entraîneur/directeur général d'une équipe locale de hockey et du président des Edmonton Oilers.

Nous avons déterminé que les participants à ce petit-déjeuner n'avaient pas discuté concrètement les travaux du sous-comité, et qu'ils n'avaient pas pris de décision ni fait de travail préparatoire à de futures décisions. L'Ombudsman a conclu que ce petit-déjeuner était une rencontre informelle, et non pas une réunion soumise aux exigences sur les réunions publiques en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Mais il a invité les conseillers à la prudence quant à de telles réunions, car elles suscitent tout naturellement des présomptions et des soupçons. Il a aussi souligné qu'il peut être difficile de convaincre le public qu'aucune discussion déplacée n'a eu lieu dans de telles circonstances.

Cantons unis de Head, Clara et Maria

Notre enquête sur deux réunions à huis clos à l'automne de 2011 a confirmé que des discussions sur des plaintes relatives à un harcèlement et une plainte relative au code de conduite relevaient de l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ». En revanche, l'Ombudsman a conclu que l'exception des « litiges actuels ou éventuels » avait été appliquée à tort à l'une des questions discutées.

L'Ombudsman a aussi recommandé que le conseil adopte des résolutions pour ses futures réunions à huis clos, indiquant clairement quelle exception s'applique à quel point de l'ordre du jour. Il a aussi mis en garde le conseil de ne pas ajouter de points à l'ordre du jour en dernière minute, à moins que ceux-ci ne soient urgents ou qu'il n'y ait des raisons impérieuses de suspendre les procédures normales d'avis à communiquer au public. De plus, il a encouragé le conseil à faire publiquement des comptes rendus des discussions tenues à huis clos – au moins dans leurs grandes lignes.

Municipalité de Lambton Shores

Une controverse locale sur la gestion des eaux usées a suscité plusieurs plaintes à propos de ce conseil municipal, alléguant entre autres que trois de ses membres s'étaient réunis de manière informelle – et illégale – avec le personnel municipal, certains membres de la communauté et des représentants d'une société d'experts-conseils pour discuter de la gestion des eaux usées.

Nous avons appris que le personnel municipal avait organisé cette réunion pour que les membres de la communauté puissent discuter de leurs préoccupations à propos d'un projet d'expansion du système de traitement des eaux usées avec la société d'experts-conseils responsable de ce projet. Nous avons déterminé que cette réunion n'était pas soumise aux règles sur les réunions publiques, car le conseil n'y avait pas exercé son autorité, ni fait un travail préparatoire en vue de futures décisions de sa part. Mais nous avons fait savoir à la municipalité que ce type de rencontre à huis clos inquiète tout naturellement le public quant à un éventuel manque de transparence.

Canton de Larder Lake

Nous avons examiné le cas d'une réunion spéciale tenue « d'urgence » en septembre 2011 pour discuter les moyens d'éviter des poursuites judiciaires imminentes de la part d'un résident en raison du non-respect d'un accord avec le canton, ainsi que pour examiner des questions de zonage local.

Il était approprié de discuter la question à huis clos, mais notre examen a montré que le public n'avait pas été avisé de la réunion d'urgence et que le conseil avait omis d'adopter une résolution en bonne et due forme autorisant ce huis clos. Nous avons précisé que, même en cas d'urgence, les exigences fondamentales de procédure devaient être respectées. Nous avons aussi conseillé au canton de modifier son règlement de procédure pour qu'il stipule qu'un avis doit être donné au public en cas de réunion d'urgence.

Exposés de cas

Ville de London

London, en Ontario, a été la première ville canadienne à déloger les protestataires du mouvement « Occupy » à la fin de 2011. Nous avons reçu cinq plaintes à propos d'une réunion à huis clos tenue le 7 novembre 2011, durant laquelle le conseil a considéré des conseils juridiques et un litige éventuel concernant l'occupation d'un parc au centre-ville. Notre enquête a conclu que cette réunion à huis clos était permise en vertu de la Loi.

En février 2012, six membres du conseil se sont rencontrés brièvement lors d'un déjeuner avant trois réunions de comités et une réunion du conseil municipal où ils ont participé au vote du budget final. Nous avons reçu trois plaintes et beaucoup de membres du public se sont demandé si ce déjeuner n'était pas en fait une réunion stratégique à huis clos illégale.

Notre enquête a confirmé que les participants au déjeuner constituaient un « quorum » qui avait légalement le pouvoir de traiter d'affaires au nom de plusieurs comités, dont deux se sont réunis ce jour-là. En revanche, nous avons conclu qu'il n'avait pas été question des activités des comités lors du déjeuner.

L'Ombudsman a conclu que le déjeuner ne violait pas la loi sur la transparence, mais il a fait savoir aux conseillers qu'il était peu judicieux de se rencontrer dans un restaurant local tout juste avant un vote critique et controversé sur le budget, et que ceci faisait tout naturellement d'eux la cible des soupçons du public.

Ville de Midland

Nous avons enquêté sur trois plaintes à propos de multiples réunions à huis clos à Midland, de décembre 2011 à mars 2012, et nous avons conclu que le conseil avait mal appliqué les exceptions relatives à « l'éducation ou la formation » et aux « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » pour discuter de questions qu'il aurait dû examiner en public. Nous avons aussi découvert que le conseil votait régulièrement de manière illégale à huis clos.

Notre enquête a également révélé que la municipalité suivait plusieurs pratiques problématiques. Par exemple, elle ne donnait pas suffisamment d'avis annonçant ses réunions à huis clos, ne consignait pas adéquatement les délibérations durant ces réunions et ne faisait pas de comptes rendus publics après les huis clos. L'Ombudsman a fait huit recommandations pour aider la municipalité à améliorer ses pratiques, lui conseillant entre autres de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances à huis clos.

Ville du Grand Sudbury

Nous avons enquêté sur une série de séances à huis clos tenues par le conseil pour envisager d'ordonner une vérification et un examen par les pairs de son bureau du vérificateur général. L'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » avait été invoquée pour justifier ces huis clos. Les plaintes ont allégué que ces réunions auraient dû être publiques, étant donné que les discussions ne portaient pas sur des « renseignements privés » à propos du vérificateur général, à titre personnel, mais concernaient le bureau de celui-ci.

L'Ombudsman a conclu que les discussions tenues lors de ces réunions relevaient de l'exception citée. Mais il a fermement désapprouvé le manque de coopération du conseil à l'enquête de son Bureau. Chacun des membres du conseil a demandé à être accompagné de l'avocat de la ville pour son entrevue. Quand nous leur avons fait savoir que notre processus l'interdisait, 10 ont refusé d'être interviewés – seuls le maire, deux conseillers et la secrétaire ont participé. L'Ombudsman a avisé le conseil que, face à un refus de coopérer à l'avenir, il envisagerait de recourir aux pouvoirs que lui confère la *Loi sur l'ombudsman*. En vertu de cette Loi, les témoins doivent collaborer, sans quoi ils sont passibles de sanctions comprenant des amendes et éventuellement une peine de prison.

Vos commentaires

« Bravo à l'Ombudsman de s'adresser directement aux citoyens grâce aux médias sociaux, au lieu de passer par le filtre sélectif des médias traditionnels et des autres intermédiaires. C'est réconfortant et sympathique. J'aimerais que plus de dirigeants fassent comme lui. »

Commentaire de « monkian » sur thespec.com, 12 janvier 2012

« @Ont_Ombudsman Aimerais voir l'abolition des enquêteurs privés pour les réunions à huis clos, en faveur de votre Bureau comme seul enquêteur. »

@justplaincarrie sur Twitter, 12 janvier 2012

« Il faut espérer que les conseillers locaux #HamOnt écoutent M. Marin. Excellente discussion. @Ont_Ombudsman »

@markalanwhittle sur Twitter, 22 février 2012

« @Ont_Ombudsman Le fond des discussions d'aujourd'hui a donné une bonne idée des réunions publiques. »

@DL_Silva sur Twitter, 27 août 2012 (après la visite au conseil municipal de London)

« Merci de votre récente enquête sur le conseil municipal de la Ville de Sudbury. C'est bon de savoir que nos politiciens sont contraints de respecter la norme morale à laquelle nous aspirons, nous les citoyens de Sudbury. »

Spencer Chaput, Sudbury

Dans les médias

« De toute évidence, le Bureau de l'Ombudsman prend l'ouverture et la transparence au sérieux. Mais quel dommage qu'il doive se contenter de faire honte aux conseils municipaux qui contournent et enfreignent les règles. Il n'a pas le pouvoir de leur imposer des sanctions, ni de les forcer à honorer plus strictement le droit qu'a le public d'être informé… la transparence et la surveillance ne sont pas un privilège, mais un droit du public. Chaque fois qu'un maire, des conseillers ou de hauts responsables l'oublient, il faut que quelqu'un le leur rappelle. Actuellement, c'est l'Ombudsman. Demain, il faut l'espérer, ce seront nos élus. »

Andrew Dreschel, *Hamilton Spectator*, 11 janvier 2012

« J'ai entendu des gens se demander pourquoi l'Ombudsman de l'Ontario, André Marin, était en droit d'enquêter sur le conseil municipal – et se lamenter que son enquête sera coûteuse pour l'hôtel de ville. Réponses : il peut le faire – et ça ne coûtera pas un sou à la ville. »

Patrick Maloney, blogue du *London Free Press*, 30 novembre 2011

« Quel plaisir d'avoir des nouvelles du Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario cette semaine à propos du conseil municipal de Kearney et de ses processus de réunions… La transparence dans la gouvernance tient vraiment à cœur à notre organisme de presse et à toute autre organisation médiatique importante et il est bon de constater qu'il y a quelqu'un sur le terrain qui fait attention aux nuances de ce qui doit se passer en public. »

Editorial, *Cottage Country Now*, 18 août 2011

« [L'Ombudsman] et son Bureau sont de puissants alliés de ceux qui comme nous croient qu'un renforcement de la transparence est une priorité démocratique urgente pour notre ville, notre province et notre pays. »

Editorial, *Hamilton Spectator*, 25 février 2012

« L'Ombudsman de l'Ontario a fait paraître son rapport sur les réunions à huis clos du conseil municipal d'Amherstburg et, pour la deuxième fois, la municipalité s'est fait taper sur les doigts à cause de ses méthodes de réunions… Il faut espérer tout au moins que la municipalité a tiré des leçons et va systématiquement trouver des moyens d'améliorer ses communications et ses relations avec le public. »

Editorial, *Amherstburg Echo*, 11 janvier 2012

Vos commentaires

ANNEXE

Statistiques des plaintes

PLAINTES REÇUES ET VIOLATIONS CONSTATÉES DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE, PAR MUNICIPALITÉ – DU 1ER AVRIL 2011 AU 31 AOÛT 2012

MUNICIPALITÉ	Plaintes reçues	Violations constatées	Pratiques exemplaires suggérées
Canton d'Adelaide-Metcalfe	6	0	6
Ville d'Amherstburg	12	2	4
Municipalité de Bluewater	1	0	0
Municipalité de Brockton	1	0	0
Municipalité de Central Huron	1	0	0
Cité de Clarence-Rockland	5	1	1
Canton d'Edwardsburgh/Cardinal	1	0	0
Ville d'Elliot Lake	6	2	0
Ville de Fort Erie	15	2	0
Canton de Georgian Bay	3	4	1
Conseil du traitement des eaux usées de Grand Bend Area	1	0	1
Ville de Gravenhurst	1	0	0
Ville du Grand Sudbury	3	0	0
Municipalité de Grey Highlands	1	0	0
Ville de Hamilton	4	1	0
Cantons unis de Head, Clara et Maria	1	0	3
Canton de Howick	2	1	0
Municipalité de Huron East	1	2	2
Comté de Huron	1	0	0
Ville de Kearney	3	2	1
Ville de Lakeshore	1	0	0
Municipalité de Lambton Shores	5	2	2
Canton de Larder Lake	1	2	0
Canton de Leeds et des Mille-Îles	3	2	1
Ville de London	10	0	0
Municipalité de Magnetawan	3	0	0
Ville de Mattawa	1	0	0
Ville de Midland	2	7	2
Canton de Morley	2	0	3
Municipalité de Morris Turnberry	1	2	0
Municipalité du district de Muskoka	1	0	3
Canton de Nairn and Hyman	1	2	1
Ville de Niagara Falls	3	2	1
Municipalité régionale de Niagara	5	0	2
Ville d'Oshawa	4	0	0
Ville de Penetanguishene	2	0	0
Municipalité de Powassan	2	0	0
Cantons unis de Prescott et Russell	1	0	0
Canton de Russell	2	2	0
Canton de Seguin	1	0	0
Ville de South Bruce Peninsula	3	6	0
Municipalité de South Huron	1	0	0
Municipalité de St. Charles	1	0	0
Canton de The North Shore	2	1	0
Municipalité de Whitestone	1	0	0
TOTAL	**128**	**45**	**34**

REMARQUE : Dans certains cas, nous avons reçu de multiples plaintes à propos d'une même réunion et nous avons constaté de multiples violations de la loi à propos d'une même réunion ou d'une même plainte.

ANNEXE

Statistiques des plaintes

MUNICIPALITÉS OÙ L'OMBUDSMAN EST CHARGÉ D'ENQUÊTER SUR LES PLAINTES À PROPOS DES RÉUNIONS À HUIS CLOS (DU 1ER AVRIL 2011 AU 31 AOÛT 2012)

1.	Adelaide-Metcalfe, Canton de
2.	Ajax, Ville de
3.	Alberton, Canton de
4.	Alfred and Plantagenet, Canton de
5.	Amherstburg, Ville de
6	Armour, Canton de
7.	Armstrong, Canton de
8.	Arnprior, Ville de
9.	Arran-Elderslie, Municipalité de
10.	Ashfield-Colborne-Wawanosh, Canton de
11.	Assiginack, Canton de
12.	Augusta, Canton de
13.	Baldwin, Canton de
14.	Billings, Canton de
15.	Black River-Matheson, Canton de
16.	Blind River, Ville de
17.	Bluewater, Municipalité de
18.	Bonfield, Canton de
19.	Bracebridge, Ville de
20.	Brethour, Canton de
21	Brockton, Municipalité de
22.	Bruce Mines, Ville de
23.	Brudenell, Lyndoch and Raglan, Canton de
24.	Burk's Falls, Village de
25.	Burpee and Mills, Canton de
26.	Calvin, Canton de
27.	Casey, Canton de
28.	Casselman, Village de
29.	Central Huron, Municipalité de
30.	Central Manitoulin, Canton de
31.	Chamberlain, Canton de
32.	Champlain, Canton de
33.	Chapple, Canton de
34.	Charlton and Dack, Municipalité de
35.	Chisholm, Canton de
36	Clarence-Rockland, Cité de
37.	Cobalt, Ville de
38.	Cochrane, Ville de
39.	Cockburn Island, Canton de
40.	Coleman, Canton de
41.	Dawn-Euphemia, Canton de
42.	Dawson, Canton de
43.	Dorion, Canton de
44.	Dubreuilville, Canton de
45.	Dufferin, Comté de
46.	Dysart, Dudley, Harcourt, Guilford, Harburn, Bruton, Havelock, Eyre and Clyde, Cantons unis de
47.	Hawkesbury Est, Canton de
48.	Edwardsburgh/Cardinal, Canton de
49.	Elliot Lake, Ville de
50.	Englehart, Ville de
51.	Enniskillen, Canton de
52.	Essex, Ville de
53.	Evanturel, Canton de
54	Fauquier-Strickland, Canton de
55.	Fort Erie, Ville de
56.	Front of Yonge, Canton de
57.	Gananoque, Ville de
58.	Gauthier, Canton de
59.	Georgian Bay, Canton de
60.	Gillies, Canton de
61	Gordon/Barrie Island, Municipalité de
62.	Gore Bay, Ville de
63.	Gravenhurst, Ville de
64.	Grand Sudbury, Ville de
65.	Grey Highlands, Municipalité de
66.	Grimsby, Ville de
67.	Halton Hills, Ville de
68.	Hamilton, Ville de
69	Harley, Canton de
70.	Harris, Canton de
71.	Hawkesbury, Ville de
72.	Head, Clara et Maria, Canton de
73.	Hearst, Ville de
74.	Hilliard, Canton de
75.	Hilton Beach, Village de
76.	Hilton, Canton de
77.	Hornepayne, Canton de
78.	Howick, Canton de
79.	Hudson, Canton de
80.	Huntsville, Ville de
81.	Huron East, Municipalité de
82.	Huron, Comté de
83.	James, Canton de
84.	Jocelyn, Canton de
85.	Johnson, Canton de
86.	Joly, Canton de
87.	Kawartha Lakes, Cité de
88.	Kerns, Canton de
89.	Killarney, Municipalité de
90.	Kitchener, Cité de
91	La Vallee, Canton de
92.	Laird, Canton de
93.	Lake of Bays, Canton de
94.	Lake of the Woods, Canton de
95.	Lakeshore, Ville de
96.	Lambton Shores, Municipalité de
97.	Lambton, Comté de
98	Larder Lake, Canton de

Statistiques des plaintes

MUNICIPALITÉS OÙ L'OMBUDSMAN EST CHARGÉ D'ENQUÊTER SUR LES PLAINTES À PROPOS DES RÉUNIONS À HUIS CLOS (DU 1ER AVRIL 2011 AU 31 AOÛT 2012)

99.	LaSalle, Ville de
100.	Latchford, Ville de
101.	Laurentian Hills, Ville de
102.	Leamington, Municipalité de
103.	Leeds et les Mille-Îles, Canton de
104.	London, Ville de
105.	Macdonald, Meredith and Aberdeen Additional, Canton de
106.	Machar, Canton de
107.	Magnetawan, Municipalité de
108.	Marathon, Ville de
109.	Markstay Warren, Municipalité de
110.	Matachewan, Canton de
111.	Mattawa, Ville de
112.	Mattawan, Canton de
113.	Mattice-Val Côté, Canton de
114.	McDougall, Canton de
115.	McGarry, Canton de
116.	McKellar, Canton de
117.	McMurrich/Monteith, Canton de
118.	Midland, Ville de
119.	Minden Hills, Canton de
120.	Montague, Canton de
121.	Moonbeam, Canton de
122.	Moosonee, Ville de
123.	Morley, Canton de
124.	Morris-Turnberry, Municipalité de
125.	Muskoka, Municipalité de district de
126.	Nairn and Hyman, Canton de
127.	Neebing
128.	Newbury, Village de
129.	Niagara Falls, Ville de
130.	Niagara, Municipalité régionale de
131.	Nipigon, Canton de
132.	Nipissing, Canton de
133.	North Dumfries, Canton de
134.	Northeastern Manitoulin and The Islands, Ville de
135.	Oil Springs, Village de
136.	Opasatika, Canton de
137.	Orangeville, Ville de
138.	Oshawa, Ville de
139.	Papineau-Cameron, Canton de
140.	Pelham, Ville de
141.	Pembroke, Cité de
142.	Penetanguishene, Ville de
143.	Perry, Canton de
144.	Petrolia, Ville de
145.	Pickering, Cité de
146.	Plummer Additional, Canton de
147.	Plympton-Wyoming, Ville de
148.	Port Colborne, Ville de
149.	Powassan, Municipalité de
150.	Prescott et Russell, Comtés unis de
151.	Prescott, Ville de
152.	Prince, Canton de
153.	Rainy River, Ville de
154.	Russell, Canton de
155.	Ryerson, Canton de
156.	Sables-Spanish Rivers, Canton de
157.	Sarnia, Cité de
158.	Sault Ste. Marie, Cité de
159.	Seguin, Canton de
160.	Shuniah, Municipalité de
161.	Sioux Narrows Nestor Falls, Canton de
162.	Smooth Rock Falls, Ville de
163.	South Algonquin, Canton de
164.	South Bruce Peninsula, Ville de
165.	South Huron, Municipalité de
166.	South River, Village de
167.	Spanish, Ville de
168.	St. Catharines, Cité de
169.	St. Charles, Municipalité de
170.	St. Joseph, Canton de
171.	Tarbutt and Tarbutt Additional, Canton de
172.	Tehkummah, Canton de
173.	Temagami, Municipalité de
174.	Temiskaming Shores, Cité de
175.	The Nation, Municipalité de
176.	The North Shore, Canton de
177.	Thessalon, Ville de
178.	Thornloe, Village de
179.	Thorold, Cité de
180.	Timmins, Cité de
181.	Tiny, Canton de
182.	Val Rita-Harty, Canton de
183.	Welland, Cité de
184.	Wellington, Comté de
185.	West Lincoln, Canton de
186.	West Nipissing, Municipalité de
187.	Westport, Village de
188.	White River, Canton de
189.	Whitestone, Municipalité de
190.	Whitewater Region, Canton de
191.	Woolwich, Canton de

ANNEXE

Statistiques des plaintes

RAISONS LES PLUS COURAMMENT INVOQUÉES POUR TENIR DES RÉUNIONS À HUIS CLOS – DU 1ER AVRIL 2011 AU 31 AOÛT 2012
(exceptions citées en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, article 239)

1	Renseignements privés à propos d'une personne qui peut être identifiée
2	Secret professionnel de l'avocat
3	Litiges actuels ou éventuels

Ombudsman
ONTARIO

CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

2011-2012 **OMLET – RAPPORT ANNUEL**

www.ombudsman.on.ca

Facebook : Ontario Ombudsman | **Twitter :** Ont_Ombudsman | **YouTube :** youtube.com/OntarioOmbudsman